



SPOLOČNÁ PREVIERKA
SOCIÁLNEJ OCHRANY A
SOCIÁLNEJ INKLÚZIE A
HODNOTENIE SOCIÁLNEJ
INKLÚZIE
2008

HODNOTENIE SOCIÁLNYCH VPLYVOV

SLOVENSKÁ REPUBLIKA, 2008

SYNTETICKÁ SPRÁVA



V mene
Európskej komisie
DG Zamestnanosť, sociálne
veci a rovnosť príležitostí



SPOLOČNÁ PREVIERKA
SOCIÁLNEJ OCHRANY A
SOCIÁLNEJ INKLÚZIE A
HODNOTENIE SOCIÁLNEJ
INKLÚZIE
2008

HODNOTENIE SOCIÁLNYCH VPLYVOV

IDES NICAISE (HIVA, K.U. LEUVEN)
ASISTENTKA KATE HOLMAN

SLOVENSKÁ REPUBLIKA, 2008

SYNTETICKÁ SPRÁVA



V mene
Európskej komisie
DG Zamestnanosť, sociálne
veci a rovnosť príležitostí



Táto publikácia je podporovaná v rámci Programu Európskeho spoločenstva pre zamestnanosť a sociálnu solidaritu (2007 – 2013). Tento program je riadený Generálnym riaditeľstvom Európskej komisie pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a rovnaké príležitosti. Program bol zriadený s cieľom finančne podporovať vykonávanie cieľov Európskej únie v oblasti zamestnanosti a sociálnych záležitostí, ako sa stanovuje v sociálnej agende, a prispievať tak k dosahovaniu cieľov Lisabonskej stratégie v týchto oblastiach.

Sedemročný program sa zameriava na všetky zúčastnené strany, ktoré môžu pomôcť pri formovaní rozvoja primeraných a účinných právnych predpisov a politík v oblasti zamestnanosti a sociálnych záležitostí v celej EÚ-27, v krajinách EZVO-EHP, v kandidátskych krajinách EÚ a krajinách, ktoré sa usilujú stať sa kandidátskymi krajinami EÚ.

Úlohou programu PROGRESS je posilniť prínos EÚ, pokiaľ ide o podporu záväzkov a úsilia členských štátov pri vytváraní väčšieho počtu pracovných miest a zlepšovaní ich kvality a pri budovaní súdržnejšej spoločnosti. V súvislosti s tým bude program PROGRESS prínosom pri:

- poskytovaní analýz a politického poradenstva v oblastiach politík, ktoré pokrýva program PROGRESS,
- monitorovaní a podávaní správ o vykonávaní právnych predpisov a politík EÚ v oblastiach politík, ktoré pokrýva program PROGRESS,
- podporovaní šírenia politík, učenia sa a poskytovania pomoci medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o ciele a priority EÚ, a
- ďalšom šírení stanovísk zúčastnených strán a spoločnosti ako celku.

Ďalšie informácie nájdete na:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=sk>

Ďalšie informácie o vzájomných previerkach a hodnotení politiky, ako aj všetky dôležité dokumenty, sú dostupné na: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Obsah tejto publikácie nemusí nevyhnutne vyjadrovať názor alebo pozíciu Generálneho riaditeľstva pre zamestnanosť, sociálne veci a rovnosť príležitostí Európskej komisie. Európska komisia, ani žiadna osoba konajúca v jej mene, nezodpovedá za možné použitie informácií obsiahnutých v tejto publikácii.

2009

PRINTED IN BELGIUM



Obsah

| | |
|---|----|
| Súhrn | 5 |
| 1. Kontext | 9 |
| 2. Čo je hodnotenie sociálnych vplyvov? | 16 |
| 3. Relevancia hodnotenia sociálnych vplyvov v OMK-SOSI | 18 |
| 4. Metodický rámec | 20 |
| 5. Priekopnícky príklad: hodnotenie vplyvov na chudobu v Írsku | 23 |
| 6. Hodnotenie sociálnych vplyvov v iných rovesníckych krajinách | 25 |
| 7. Názory európskych MVO na hodnotenie sociálnych vplyvov | 29 |
| 8. Hodnotenie vplyvov na úrovni Európskej komisie | 33 |
| 9. Vzájomné previerky — kľúčové otázky a poučenia | 37 |
| Literatúra | 48 |





Súhrn

Potreba väčšieho prepojenia politík troch hlavných pilierov Lisabonskej stratégie EÚ — hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho — sa uznáva na európskej aj na národnej úrovni. Okrem toho existuje všeobecná zhoda v tom, že oživený dôraz na rast a zamestnanosť od roku 2005 by nemal znamenať, že sociálne ciele budú odsúvané na vedľajšiu koľaj.

Spoločlivé metodiky hodnotenia vplyvov nielen následne po tom, čo sa nová politika realizuje, ale aj pred jej zavedením (predbežne) môžu pomôcť zabezpečiť, aby nové opatrenia v jednej oblasti nevyvolali neúmyselné kontraproduktívne vedľajšie účinky v inej oblasti. V čase rozpočtových obmedzení tak môže hodnotenie sociálnych vplyvov (HSV) pomôcť predchádzať nákladom súvisiacim s riešením nepredpokladaných sociálnych problémov, ktoré by mohli následne vzniknúť.

Hodnotenie sociálnych vplyvov sa dostáva čoraz viac do popredia záujmu v rámci Otvorenej metódy koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie (OMK-SOSI), v tom, že so sebou prináša dôkladnejší prístup k rozhodovaciemu procesu.

Stručnou definíciou hodnotenia (posudzovania) sociálnych vplyvov je: „zákonná povinnosť systematického predbežného posúdenia pravdepodobných sociálnych vplyvov opatrení politiky v ktorejkoľvek oblasti za účasti všetkých dôležitých zainteresovaných strán“.

Prínosmi takéhoto prístupu sú:

- zavádzanie sociálnych otázok (ochrany a inklúzie) do iných oblastí politiky a zvyšovanie informovanosti tvorcov politik;
- väčšia transparentnosť pomocou zapojenia všetkých zainteresovaných, a
- zlepšenie kvality politiky.

Členské štáty majú rastúci záujem o prínosy, ktoré môže hodnotenie sociálnych vplyvov ponúknuť. **Slovenská republika** v súčasnosti tvorí jed-



notnú metodiku pre posudzovanie zavádzajúc pre každé ministerstvo povinnosť identifikovať a kvantifikovať vplyvy ministerstvom navrhovaných politík na hospodárenie domácností (na príjmy a výdavky) a na sociálnu inklúziu a sociálnu nerovnosť (zraniteľné skupiny, prístup k tovarom a službám, rovnosť príležitostí, zamestnanosť, regionálne rozdiely, atď.). Každé ministerstvo má možnosť použiť metódu hodnotenia, ktorú považuje za najvhodnejšiu. Prebieha pilotný projekt a tento sa vyhodnotí v marci 2009.

Írsko je jediným členským štátom s významnejšími dlhodobejšími skúsenosťami z realizovania hodnotenia sociálnych vplyvov. Po prvýkrát zaviedlo tzv. 'testovanie chudoby' v roku 1998. Bolo zamerané na tvorbu lepších politík pre najzraniteľnejšie skupiny spoločnosti a pre tých, čo žijú v chudobe alebo sú ňou ohrození. Po zhodnotení v roku 2006 boli smernice revidované v marci 2008 a tento proces bol premenovaný na 'Hodnotenie vplyvov na chudobu', aby sa zdôraznilo jeho postavenie ako integrálnej súčasti tvorby politiky.

Európska únia má svoj vlastný integrovaný systém posudzovania vplyvov. V poslednom čase vzniklo niekoľko iniciatív osobitne na posilnenie hodnotenia sociálnych vplyvov. Zahájených bolo niekoľko štúdií a Generálny direktorát pre zamestnanosť (DG Employment) navrhol 'Súbor nástrojov na hodnotenie sociálnych vplyvov/ *Toolkit to Assess Social Impacts*', ktorý stanovuje minimálne štandardy na pomoc Verejným službám Komisie pri hodnotení sociálnych vplyvov iniciatív ako aj vplyvov na zamestnanosť v rámci rôznych oblastí politík¹. Generálny direktorát pre Zamestnanosť tiež zadal novú výskumnú štúdiu — '*Hodnotenie sociálnych vplyvov ako nástroj širšieho zavádzania záujmov sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie vo verejnej politike v členských štátoch EÚ*', ktorá má byť dokončená do začiatku roka 2010, ako aj štúdiu o 'Prehľade metodík používaných na hodnotenie sociálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť'.

Na základe skúseností iných krajín a sietí zainteresovaných sa dospelo k záveru, že hodnotenie sociálnych vplyvov nie je v súčasnosti dostatočne rozvinuté, a že je tu veľký priestor na zlepšenie. Hoci v mnohých kraji-

¹ Pozri: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/080425_toolkit_for_assessment_of_social_impacts_revised.pdf



nách sú zavedené právne rámce, v praxi sa často robí v tejto oblasti príliš málo. Metodiky by mali byť náročnejšie, aj keď sa musí uplatňovať zásada proporcionality: je lepšie urobiť hodnotenie v obmedzenom rozsahu ako neurobiť žiadne hodnotenie. Aj „jednoduché“ hodnotenie stojí za námahu, pokiaľ sa neobmedzí iba na odhajkovanie kolónok a podporí kritické úvahy o cieľoch, rizikách a možných vplyvoch danej politiky a konzultácie so zainteresovanými.

Na stretnutí sa diskutovalo o ôsmich kľúčových otázkach súvisiacich s hodnotením sociálnych vplyvov:

- 1) Politický kapitál: vytvorenie právneho rámca nezaručuje efektívne hodnotenie a je potrebná politická vôľa, aby sa hodnotenie vplyvov stalo viac než „papierovým“ cvičením. Rozhodujúcu úlohu pri tom zohráva parlament. Môže nástojiť na tom, aby sa predkladali iba legislatívne návrhy obsahujúce hodnotenie sociálnych vplyvov.
- 2) spoločná vízia sociálnej inklúzie: výsledky budú závisieť od zvoleného referenčného rámca. Ako môžu rozliční zapojení aktéri spoločne dosiahnuť konsenzus — alebo ako by mali správy posúdenia vplyvov odrážať rozdielne názory rôznych zainteresovaných?
- 3) Rozdelenie rolí a zodpovedností medzi štátnymi správami, nezávislými výskumnými orgánmi a dobrovoľníckym sektorom.
- 4) Rozsah realizácie hodnotenia vplyvov v kontexte vzácných zdrojov a obmedzených možností. Dobrým kompromisom sa javí zabezpečenie, na základe ktorého sa všetky návrhy politiky podrobia „rýchlemu testu“, po ktorom nasleduje detailnejšie hodnotenie vo vybraných prípadoch.
- 5) Budovanie kapacít: na zabezpečenie efektívneho posudzovania vplyvov je potrebné splniť niekoľko podmienok, vrátane existencie vhodných metód hodnotenia, transparentnosti postupov a dostupnosti potrebných zdrojov (aj na budovanie kapacity).

- 6) Účasť zainteresovaných: tvorcovia politiky nie vždy vedia, s kým by mali konzultovať. Existuje mnoho mimovládnych organizácií vyvíjajúcich činnosť v rovnakej problematike a ich reprezentatívnosť nie je vždy jasná. Strešné MVO môžu ponúknuť časť riešení, ale považuje sa za potrebné uskutočňovať rozsiahle a priame konzultácie s ľuďmi, ktorí naozaj žijú v chudobe. Časové obmedzenia môžu byť tiež dôležitou prekážkou pre kvalitnú účasť.
- 7) Veľká rozmanitosť postupov hodnotenia vplyvov: Na zabránenie „inflácie“ roztrieštených postupov by v ideálnom prípade malo byť hodnotenie sociálnych vplyvov súčasťou komplexnejšieho hodnotiaceho postupu, vrátane ekonomických a environmentálnych cieľov (t.j. integrovaného hodnotenia vplyvov niekedy označovaného aj ako „hodnotenie vplyvov udržateľnosti“).
- 8) Úloha Európskej komisie: Stretnutie identifikovalo niekoľko spôsobov, akými by mohla a mala Európska komisia podporiť členské štáty pri vykonávaní hodnotenia sociálnych vplyvov — konkrétne poskytnutím metodologickej podpory, šírením príkladov dobrej praxe (vrátane vlastných správ z hodnotenie EK), podporovaním výskumu a posilňovaním zapojenie zainteresovaných.



1. Kontext

Stratégia rozvoja a zamestnanosti a sociálna politika (inklúzie) EÚ

Po prehodnotení Lisabonskej stratégie v roku 2005 sa potreba zabezpečiť prepojenie medzi hospodárskou politikou a politikou zamestnanosti na jednej strane a politikami sociálnej inklúzie na druhej strane zhmotnila v pojmoch „feeding in“ a „feeding out“.

‘Feeding in’ [pro-rastové vedľajšie účinky sociálnych politík] znamená, že v ideálnom prípade musia sociálne politiky pozitívne prispievať k rastu a zamestnanosti — alebo prinajmenšom, by nemali oslabovať lisabonské ciele. Najmä v súčasnej hospodárskej situácii musí Komisia preukázať užitočnosť sociálnych výdavkov a to je možné zvýraznením pozitívnych vplyvov dobre koncipovaných sociálnych politík na rast a zamestnanosť. Napríklad zdravšie pracoviská umožňujú ľuďom zostať dlhšie v zamestnaní.

Pojem ‘feeding out’ [pro-inkluzívne vedľajšie účinky ekonomických opatrení] zdôrazňuje potrebu, aby stratégia rastu a zamestnanosti prispievala k väčšej sociálnej kohézii a sociálnej ochrane a inklúzii všetkých občanov. Avšak napriek zdravému rastu a tvorbe pracovných miest v ostatných rokoch vplyv pro-inkluzívnych účinkov na také oblasti ako sú chudoba zamestnaných, domácnosti bez zamestnania, regionálne rozdiely a riziko chudoby sú obmedzené. Prínosy súvisiace s vyšším rastom sa ešte nedostali k najzraniteľnejším alebo nedosiahli zvýšenú celkovú sociálnu kohéziu.

Komisia by rada videla viac príkladov členských štátov uplatňujúcich integrované politické opatrenia a zohľadňujúcich tieto dvojsmerné účinky. Napríklad kým odstraňovanie bariér trhu práce môže prispieť k vyššiemu výkonu hospodárstva a zlepšenej sociálnej integrácii, vlády musia zohľadňovať aj súvisiace prekážky, ako nedostatok zariadení starostlivosti o deti a prístup k bývaniu. Snažiť sa aktivizovať ľudí tým, že sa sťažuje život na

sociálnej podpore nemusí vytvárať inkluzívnejší trh práce. Namiesto toho vytláča viac ľudí za hranice chudoby.

V posledných dvoch rokoch európska sieť nezávislých expertov na otázky sociálnej inklúzie viedla systematické úvahy o tom, ako lepšie predvídať pro-rastové a pro-inkluzívne účinky rôznych politických dokumentov. Do popredia sa dostalo hodnotenie sociálnych vplyvov (HSV) ako komplexný a významný nástroj v tomto hodnotiacom projekte (pozri 3.časť). Používa sa na preskúmanie sociálneho dopadu opatrení politiky pred rozhodnutím o ich implementácii (tzv. predbežné hodnotenie, hodnotenie „ex-ante“).

Zabezpečenia hodnotenia sociálnych vplyvov v rozličných formách (pozri 5. a 6. časť) sú zavedené v niekoľkých **členských štátoch**. Priekopníckym príkladom v oblasti sociálnej inklúzie je Írsko, kde sa opatrenia „testovania chudoby“ zaviedli už v roku 1998 a zrevidovali v roku 2008 na „hodnotenie vplyvov na chudobu“ (Poverty Impact Assessment, PIA). V iných krajinách sú postupy sociálneho hodnotenia spojené do integrovaných systémov hodnotenia vplyvov, niekedy označovaných ako „hodnotenie vplyvov udržateľnosti“.

10

Na **globálnej scéne** podporuje používanie hodnotenia vplyvov udržateľnosti Medzinárodná organizácia práce (MOP), v spolupráci s Generálnym direktorátom pre obchod EK na všetkých rokovaníach týkajúcich sa obchodu a priamych zahraničných investícií. Po prijatí Stratégie znižovania chudoby v roku 2001 podmienila Svetová banka a Medzinárodný menový fond (MMF) svoje operácie v chudobných krajinách doložkami „stratégií znižovania chudoby“ a rutinne vyhodnocuje svoje intervencie pomocou „analýzy chudoby a sociálnych vplyvov“ (Coudouel a kol., 2006).

V rámci **Európskej komisie** sa stali „rutinne“ používaným postupom rôzne formy analýzy vplyvov vo fáze prípravy politických iniciatív (EK, 2005). V roku 2002 Komisia zaviedla systém integrovaného hodnotenia vplyvov, ktorý medzi iným skúma „sociálne“ vplyvy. GD pre Obchod tiež používa hodnotenie vplyvov udržateľnosti (ktoré sa týka rovnako sociálnych ako aj hospodárskych a environmentálnych vplyvov) počas obchodných rokovaní s partnerskými krajinami.



Ako sme už uviedli, v ostatných niekoľkých rokoch sa hodnotenie sociálnych vplyvov dostalo do popredia tiež v kontexte **Otvorenej metódy koordinácie EU (OMK) pre Sociálnu ochranu a sociálnu inklúziu**. Spoločná správa o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii z roku 2008 obsahuje odporúčanie Výboru pre sociálnu ochranu posilniť analytický rámec, vrátane sociálnej zložky integrovaných hodnotení vplyvov. Netreba zdôrazňovať, že ide o potencionálne významný krok vpred na ceste dosahovania väčšej koherencie a súladu medzi sociálnymi a inými politikami na úrovni členských štátov aj na úrovni EÚ. Ako Komisia naznačila vo svojom nedávnom Oznámení o posilnení sociálnej OMK,² má zámer podporovať vzájomné učenie sa v rámci členských štátov v tejto tematickej oblasti. Posilní to spoločnú výmenu v oblasti kapacít hodnotenia vplyvov. Na tento účel investuje do niekoľkých aktivít, ktorými sú najmä:

- Toto stretnutie Vzájomnej previerky;
- Nová štúdia, ktorá bola práve zadaná, o Hodnotení sociálnych vplyvov ako nástroja na *širšie zavádzanie záujmov sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie vo verejnej politike v členských štátoch EÚ*. Tento výskum uskutoční *The Evaluation Partnership (TEP)* so sídlom v Spojenom kráľovstve spolu s Centrom pre štúdium európskej politiky (CEPS).
- Štúdiu „Hodnotenie metodík používaných na hodnotenie sociálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť“.

Snahy Slovenska zovšeobecniť analýzu sociálnych vplyvov

Námet na túto vzájomnú previerku prišiel zo slovenského Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) v nadväznosti na návrh vlády SR zvýšiť efektívnosť tvorby politiky zavedením nového jednotného rámca pre systematické posudzovanie vplyvov vybraných sociálnych vplyvov v rámci navrhovaných politík.

2 Pozri <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=550&langId=en>



Slovenská republika nemá rozsiahle skúsenosti s posudzovaním sociálnych vplyvov, hoci už niekoľko rokov existuje rámec pre hodnotenie, podľa ktorého všetky návrhy nových zákonov musia obsahovať podrobné informácie o ich vplyvoch v piatich oblastiach:

- verejné financie a verejný rozpočet;
- obyvateľstvo, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb;
- životné prostredie;
- zamestnanosť;
- podnikateľské prostredie.

Dopady na obyvateľov by sa mali dotýkať životnej úrovne a zlepšovania kvality života. V praxi však dostávajú vždy najväčšiu pozornosť dopady na verejné financie a rozpočet a slovenská vláda sa rozhodla, že je potrebný vyváženejší prístup.

12

Táto nová iniciatíva bola po prvýkrát oznámená Uznesením vlády v roku 2005 a, v roku 2007 bola vytvorená pracovná skupina zástupcov ministerstiev, ktorej predsedalo MPSVR a v ktorej bolo zapojené ministerstvo hospodárstva, ministerstvo financií a ministerstvo životného prostredia. Táto pracovná skupina vytvorila metodiku so spoločnou stratégiou a špecifickými postupmi s názvom *„Jednotná metodika pre posudzovanie vybraných vplyvov“*. Táto metodika sa v súčasnosti testuje v pilotnom projekte a jej plné uplatňovanie sa očakáva od júla 2009.

V príprave novej metodiky pre posudzovanie sociálnych vplyvov vychádzala pracovná skupina z niekoľkých zdrojov, vrátane štúdie posudzujúcej kapacity pre riadenie regulačného rámca v Slovenskej republike; Usmernenia Európskej komisie pre hodnotenie dopadov (2005); Záverov Predsedníctva Európskej rady (z marca 2007); Národného programu reforiem a Národnej správy o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie (2006–2008); a odporúčaní expertov univerzity v Manchestri v Spojenom kráľovstve.



Ciele návrhu novej stratégie sú:

- zlepšiť rozhodovací proces;
- identifikovať potenciálne sociálno-ekonomické vplyvy politiky ešte pred ich zavedením do praxe;
- obmedziť prijímanie politík, ktoré by mohli znižovať životnú úroveň alebo zvyšovať ohrozenie chudobou alebo sociálne vylúčenie;
- prispieť k zámerom EÚ a SR znižovať chudobu a sociálne vylúčenie a podporiť kohéziu a rovnosť príležitostí.

Metodika definuje nové oblasti, pre ktoré sa vyžaduje posudzovanie vplyvov, s podrobnejšou analýzou dopadu na obyvateľstvo. Tiež určuje hlavných garantov a ich úlohy, vrátane predkladateľov materiálov, zodpovedných ministerstiev a osôb, ktorých sa opatrenia najpravdepodobnejšie dotkne. MPSVR má byť hodnotiacim a konzultačným orgánom a poskytovať rady zainteresovaným, pokiaľ ide o predkladanie materiálov.

Zavádza sa **dvojfázový postup** umožňujúci zlepšiť konzultácie so skupinami expertov a zainteresovaných. V súčasnom „pripomienkovom“ konaní sú reakcie často doručené príliš neskoro na to, aby ovplyvnili výsledky, a preto sa nová stratégia snaží zahájiť proces konzultácií čo najskôr, ešte keď sa pripravujú plány politiky a je možné ešte robiť zmeny a doplnenia.

Podľa tohto nového postupu budú musieť všetky návrhy odborných materiálov podstúpiť:

- **“Rýchly test”** s cieľom určiť, či je pravdepodobné, že opatrenie bude mať sociálny vplyv. Ak je odpoveď pozitívna, podrobí sa opatrenie detailnejšiemu hodnoteniu. Príloha metodiky poskytuje stručné usmernenia ako uplatňovať Rýchly test a ďalšie užitočné informácie: formulár rýchleho testu musia vyplniť príslušné ministerstvá po konzultáciách so zainteresovanými, tam, kde je to náležité, a musia ho predložiť spolu s materiálmi, aby v ňom naznačili existenciu vybraných sociálnych vplyvov. Ak také vplyvy existujú, predkladateľ ich musí identifikovať. Čím väčšia je pravdepodobnosť ich

vzniku následkom opatrenia, tým väčšia je potreba podrobnejšej analýzy vplyvov. Pre výkon rýchleho testu nie je stanovený časový limit, ale odporúča sa, aby sa urobil čo najskôr. Výsledok rýchleho testu sa potom predloží správcom metodiky najmenej 30 dní pred začatím pripomienkového konania.

- Samotné **Posudzovanie sociálnych vplyvov**, vrátane podrobnej analýzy v prípadoch, keď boli identifikované významné vplyvy. Celkové trvanie posúdenia sociálnych vplyvov bude závisieť od dôležitosti opatrenia a od rozsahu predloženého materiálu. Predkladateľ materiálu bude musieť špecifikovať:
 - hlavné zámery a aktivity daného opatrenia;
 - skupiny, ktoré ním budú dotknuté;
 - oblasti, ktoré ním budú dotknuté;
 - vplyvy v štyroch oblastiach označených za kľúčové:
 - **Na hospodárenie domácností** (rozpočty, príjmy a výdavky): Bude opatrenie pozitívne/negatívne? Ovplyvní celú populáciu alebo špecifické sektory? Budú sa vplyvy prejavovať rozdielne v rámci vrstiev spoločnosti? Ako ovplyvní zraniteľné skupiny, ako sú rodiny s nízkymi príjmami a rodiny s troma a viacerými deťmi, osamelé matky alebo osamelé žijúcich starších ľudí? Kto sú víťazi a kto porazení?
 - **Na prístup k právam, tovarom a službám** (najmä pre zraniteľné skupiny): Aký bude vplyv na sociálnu inklúziu? Budú mať všetky skupiny rovnaký prístup k zdrojom, právam, tovarom a službám?
 - **Na rovnosť prežitostí a rodovú rovnosť**: Budú vplyvy na diskrimináciu pozitívne, neutrálne alebo negatívne?
 - **Na zamestnanosť**: Ovplyvňuje opatrenie široké oblasti hospodárstva alebo špecifické osoby? Aké sú jeho vplyvy na za-



mestnanosť? Ktoré skupiny zamestnancov môžu byť ohrozené? Exituje nebezpečenstvo hromadného prepúšťania?

- finančná bilancia: náklady a príspevky;
- nástroje, ktoré by mohli byť použité na elimináciu potenciálnych negatívnych sociálnych vplyvov.

Bude teda potrebná široká paleta údajov na vyplnenie dotazníkov hodnotenia sociálnych vplyvov. Tieto je možné získať z inštitúcií, napr. zo Štatistického úradu, ministerstiev, výskumných organizácií a od zainteresovaných.

Účasť zástupcov zainteresovaných bude závisieť od konkrétnej oblasti politiky, ktorej sa opatrenie dotýka, a od výsledkov Rýchleho testu. Metodika odporúča, aby sa konzultácie uskutočňovali čo najskôr, a aby mali vybrané ministerstvá a zainteresovaní najmenej 30 dní na reagovanie skôr než sa návrh materiálu sprístupní cez Internet na širšiu diskusiu. Slovenská republika má vysoký počet MVO — na Ministerstve vnútra SR ich je zaregistrovaných 6 000 — ale je ťažké nachádzať spoločné názory na politiku medzi nimi a vládou. Preto je cieľom posilniť dialóg nielen so sociálnymi partnermi ale aj s mimovládny sektorom a zakotviť ho do legislatívneho procesu. Nebolo prijaté žiadne rozhodnutie ohľadom ďalšieho šírenia výsledkov, ale posudzovanie sociálnych vplyvov by sa malo zahrnúť do dokumentácie, ktorá ide do vlády, a všetky materiály sa umiestnia na internetovú stránku vlády.

2. Čo je hodnotenie sociálnych vplyvov?

Na skvalitnenie rozhodovacích procesov bola navrhnutá široká škála metód hodnotenia sociálnych vplyvov. Tieto sa uplatňujú v rozličných kontextoch od obchodných rokovaní až po zverejňovanie výziev na predkladanie ponúk. Príkladmi sú regulačné hodnotenia vplyvov (RHV) zamerané na preskúmanie vplyvu nariadení na konkurencieschopnosť trhov; hodnotenia hospodárskych vplyvov súvisiacich s rozpočtovými a hospodárskymi účinkami, vrátane účinkov na malé a stredné podniky alebo na vidiecke oblasti; hodnotenia sociálnych vplyvov, ktoré sa môžu obmedzovať na dopad na chudobu, ľudské práva, príslušníkov rasy, alebo rodové vzťahy, deti, osoby so zdravotným postihnutím, atď.; alebo hodnotenia environmentálnych vplyvov. V niektorých prípadoch, napr. v Spojenom kráľovstve alebo na úrovni EC boli navrhnuté integrované rámce hodnotenia vplyvov. Niekedy sa prezentujú ako hodnotenia vplyvov udržateľnosti (napr. v Belgicku). V minulosti sa hodnotenia vplyvov vykonávali dosť sporadicky, ale moderné právne predpisy zväčša ukladajú vykonávať systematické hodnotenia všetkých iniciatív v rámci danej oblasti politiky.

16

To nás privádza k presnejšej definícii moderných postupov posudzovania sociálnych vplyvov:

Hodnotenie sociálnych vplyvov je systematické predbežné hodnotenie potenciálnych sociálnych vplyvov politických opatrení — niekedy užšie definované ako dopady na špecifické cieľové skupiny alebo oblasti. V niektorých prípadoch má hodnotenie sociálnych vplyvov základ v právnom záväzku. Cieľom je informovať tvorcov politiky a verejnú mienku o dôsledkoch, kompromisných riešeniach, synergických spolupôsobeniach, vedľajších účinkoch alternatívnych možností politiky tak, aby sa nimi obohatila politická diskusia.

Špecifická definícia, uvedené vyššie obsahuje štyri kľúčové prvky:

- HSV je zákonná požiadavka, nie niečo, čo sa má uskutočňovať príležitostne na dobrovoľnom základe;
- hodnotenie je predbežné (pred realizáciou). Priebežné hodnotenie a hodnotenie ex-post sú rovnako dôležité, ale odlišné;



- definícia sa vzťahuje na všetky oblasti politiky zamerané na zvýšenie konzistentnosti medzi sociálnymi politikami a inými sektormi;
- Zaručená je účasť zainteresovaných.

Túto definíciu môžeme ďalej doplniť o niektoré vlastnosti kvalitného hodnotenia sociálnych vplyvov ako:

- explicitná definícia problému;
- porovnanie rôznych alternatív politiky;
- metódy podloženého hodnotenia (kvantitatívne a/alebo kvalitatívne);
- transparentnosť postupov.

Je len samozrejmé, že kvalitné hodnotenie sociálnych vplyvov je náročný proces, pokiaľ ide o vynaložené úsilie, čas aj náklady, a že je potrebné nájsť rovnováhu medzi potrebnou investíciou a dôležitosťou opatrení, ktoré sa posudzujú. Okrem toho nie je možné z večera do rána zhromaždiť štatistické údaje, vybudovať analytické kapacity a účasť zainteresovaných, čo sú požiadavky dobrého hodnotenia sociálnych vplyvov.

3. Relevancia hodnotenia sociálnych vplyvov v OMK-SOSI

V súčasnosti vykonáva sieť nezávislých expertov monitorovanie tzv. pro-rastových (feeding in) a pro-inkluzívnych ('feeding out') účinkov medzi celkovou Lisabonskou stratégiou a Otvorenou metódou koordinácie v sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii (OMK-SOSII). Tento postup sa zaviedol po revízii Lisabonskej stratégie, ale zostáva z hľadiska hĺbky obmedzený. Je to spôsobené najmä časovými lehotami, ktoré sú expertom ukladané na predkladanie správ a metodikou, ktorá nie je participatívna. Hodnotenie sociálnych vplyvov by malo byť transparentné a malo by zapájať všetkých zainteresovaných tak, aby to prispelo k lepšej kvalite sociálnych politík, ktoré by boli viac podložené dôkazmi, lepšie preskúmané a demokratickejšie.

- *Zvyšovanie informovanosti:* Hodnotenie sociálnych vplyvov tým, že ponúka logický rámec pre rozhodovanie, s cieľom preskúmať kľúčové potenciálne účinky opatrení politiky, umožňuje — vlastne núti — verejné orgány, aby sa samé informovali, informovali sa navzájom ako aj informovali verejnú mienku o možných dôsledkoch návrhov.
- *Prevenencia a proaktívnosť:* Predbežná povaha hodnotenia (ex-ante) sociálnych vplyvov (ako sme ju vyššie definovali) znamená, že hodnotenie sociálnych vplyvov má preventívny a proaktívny účinok: preventívny v tom, že môže odhaliť potenciálne (pozitívne alebo negatívne) vedľajšie účinky na sociálnu kohéziu, ktoré autori politických iniciatív v iných oblastiach spočiatku nemuseli zohľadniť. K proaktívnemu účinku dochádza, ak sa hodnotenie sociálnych vplyvov uplatňuje pri tvorbe sociálnych politík, keďže toto môže prispieť k systematickejšej analýze a porovnávaní alternatívnych prístupov.
- *Koordinácia:* Keďže sa účinky vládnych iniciatív, napr. opatrení trhu práce, často prejavujú v iných oblastiach (napr. starostlivosť o deti), posilní hodnotenie sociálnych vplyvov nepriamo koordináciu poli-



tík. Najmä v oblasti sociálnej inklúzie poskytuje explicitné „modelovanie“ vzájomných vzťahov medzi rôznymi premennými možnosť zapojiť Laekenské indikátory ³. Boli [rozvinuté] do logického rámca, v ktorom sa vyjadrujú vzájomné závislosti medzi kľúčovými aspektmi sociálnej pomoci.

- *Transparentnosť*: Okrem svojho dôležitého príspevku k tvorbe politiky podloženej znalosťou situácie, zlepšuje hodnotenie sociálnych vplyvov transparentnosť politických diskusií — najmä vtedy, keď je zákonne stanovená povinnosť konzultácií s kľúčovými zainteresovanými. Hodnotenie sociálnych vplyvov sa môže preto považovať aj za podporný mechanizmus pre vyjednávanie zraniteľných skupín.
- *Rovnováha*: Čo je najdôležitejšie, povinné postupy hodnotenia sociálnych vplyvov môžu pomôcť nastoliť rovnováhu medzi rôznymi piliermi politiky, zabezpečujúc ochranu pred výlučne na svoj cieľ sústredenými ekonomickými záujmami a pomáhajúc chrániť znevýhodnené skupiny pred potenciálnymi negatívnymi sociálnymi vplyvmi ekonomických politík. To platí osobitne v prípade tvorby politiky EÚ, v ktorej je ekonomický aspekt viac rozvinutý ako sociálny aspekt. Zároveň môžu niekedy dôkazy zhromaždené v hodnotení sociálnych vplyvov pomôcť prekonať spoločné predsudky o negatívnych účinkoch politík.

³ Laekenské indikátory sú súborom spoločných európskych štatistických indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia, vypracovaným ako súčasť Lisabonskej stratégie na zasadnutí Európskej rady v decembri 2001 v bruselskom predmestí Laeken v Belgicku.



4. Metodický rámec

Hoci sú štatistické nástroje a analytické modely dôležité, kľúčovým prvkom dobrého rámca hodnotenia sociálnych vplyvov je „cestná mapa“ definujúca logický sled krokov, ktoré sa majú urobiť v čase od formulácie problému po konečné rozhodnutie.

Predstavme si túto cestnú mapu na jednoduchom príklade: predpokladajme, že chceme posúdiť vplyv zvýšenia daní na energie (v kontexte environmentálnej politiky) na najchudobnejšie domácnosti v krajine:

Ako prvý krok sa musí **problém** jasne **definovať**. Napríklad ak „rastúce ceny energií ovplyvňujú chudobné domácnosti, je dôležité určiť okruh zasiahnutých produktov, výšku zvýšení, skupiny, ktoré musia byť chránené a ich veľkosť (výskyt problému), atď. Je nevyhnutne potrebné zadefinovať aj všetky ostatné časti skladačky: Kto patrí do skupiny „chudobných“? Aký podiel má spotreba energií na ich výdavkoch a ako je všeobecne rozložený? Aké alternatívne zdroje energie sa musia zohľadniť? Na zmeranie vplyvu intervencie politiky sa musí zostaviť východiskový scenár (bez špecifickej intervencie), ktorý zahŕňa akékoľvek neistoty (analýza citlivosti a hodnotenie rizík: napr. pravdepodobnosť a veľkosť akýchkoľvek ďalších cenových šokov smerom hore alebo dolu). Všetky tieto informácie pomôžu zdôvodniť legitímnosť opatrenia a, ak je opatrenie oprávnené, určiť v rámci akého rozsahu predvídateľných udalostí.

Po druhé, **je potrebné explicitne vyjadriť ciele politiky**. Všeobecné ciele (prevencia ďalšieho zbedačovania spôsobeného stúpajúcimi cenami energií) by sa mali rozčleniť na špecifické a operačné ciele (napr. „poskytovanie finančnej podpory, ktorá pokryje 50% ich zvýšených nákladov“ a/alebo „pomôcť im znížiť ich spotrebu energií o x% v priebehu roka“). Ciele by mali byť SMART (specific/špecifické, measurable/merateľné, achievable/dosiahnuteľné, realistic/realistické a time-dependent/časovo určené) a jasne prepojené na možnosti voľby politiky ako aj na vhodné indikátory monitorovania politík. Navyše je možné, že na základe nového preniknutia do problematiky počas analýzy alebo konzultačného procesu bude potrebné nanovo definovať špecifické ciele.



Po tretie, dobré hodnotenie sociálnych vplyvov zvyčajne zvažuje niekoľko **alternatív politiky** (napr. kompenzáciu verzus zníženú spotrebu alebo presuny k alternatívnym zdrojom energie), vybraných spomedzi širšieho okruhu možností. To umožňuje, aby sa pri rozhodovaní porovnávala relatívna efektivita a účinnosť alternatívnych opatrení s východiskovým stavom. V skutočnosti predstavuje alternatívna politika často balík opatrení (regulácia, finančné transfery, zvýšenie citlivosti, atď.).

Skutočné **meranie vplyvov** je štvrtým krokom. Najskôr sú identifikované potenciálne vplyvy a kvalitatívne sa posúdi ich významnosť. Je možné, že bude potrebné rozlišovať rôzne účinky na rôzne skupiny (napr. nájomníci verzus vlastníci; užívatelia rôznych zdrojov energie). Keď sa dospeje k užšiemu výberu vplyvov, môžeme pristúpiť k odhadu ich smerovania a veľkosti využívaním kvalitatívnych aj kvantitatívnych metód. V praxi závisí hĺbka a zložitosť analýzy od času, ktorý máme k dispozícii, údajov, zdrojov a kapacít. Kvantitatívne metódy sa pohybujú v širokom rozpätí od 'jednoduchších' komparatívnych statických simulácií účinkov prerozdelenia pri určitom opatrení po strednodobé, dynamické modely, ktoré berú do úvahy účinky správania a nárast dlhov a/alebo zdrojov. Môžu mať podobu parciálnych, rezortných modelov až po všeobecné analýzy rovnováhy; alebo sa líšiť od analýzy rentability cez analýzu pomeru vynaložených prostriedkov a výsledného zisku po analýzu s viacerými kritériami. V našom príklade by sa mohol použiť prieskum príjmov a výdavkov domácností na určenie podielu nafty a spotreby iných energií rozpočtov domácností. Simulovať je možné rôzne finančné kompenzačné systémy (schémy) (príjmovovo podmienené alebo univerzálne, proporčné alebo paušálne, atď.) na odhadnutie ich vplyvov na štátny rozpočet, ako aj na kúpnu silu rôznych typov domácností. Je však možné simulovať aj tieto isté opatrenia v rámci modelu simultánnych rovníc znázorňujúcich správanie dopytu zákazníkov alebo v modeli všeobecnej rovnováhy. Druhý spomenutý prípad môže odhaliť, že kompenzačné opatrenia majú tendenciu podnecovať ďalšie cenové zvýšenia, zatiaľ čo znižovanie spotreby energie ich skôr dostáva pod kontrolu. Tieto rôzne prístupy môžu tiež poskytovať komplementárne informácie.

A nakoniec sa rôzne **možnosti volby porovnávajú** z hľadiska ich efektívnosti, účinnosti a súdržnosti. V tejto fáze je dôležité zahrnúť všetky významné vplyvy (pozitívne ako aj negatívne) do kvalifikovaného komplexného prehľadu. Ďalej je potrebné posúdiť súdržnosť každej alternatívy v rámci širšieho politického rámca. V našom prípade ovplyvní kompenzácia nevyhnutne štátny rozpočet, čo si možno vyžiada zvýšenie daní alebo úspory v iných výdavkoch, čo môže vyvolať iné nepriame problémy — buď pre chudobných alebo pre iné skupiny spoločnosti. Alternatívne možnosti by sa potom mali zoradiť objektívnym a transparentným spôsobom.

Keď sa už urobí rozhodnutie týkajúce sa uprednostneného zloženia politiky, odporúča sa stanoviť vhodný súbor indikátorov na monitorovanie opatrení počas ich realizácie.

Je potrebné poznamenať, že táto cestná mapa sa má dodržiavať v interakcii so zainteresovanými a umožňovať im sústavnú účasť a spätnú väzbu. Hoci sa zapojenie zainteresovaných môže spočiatku pre posudzovateľa zdať byť záťažou, pomôže podporiť prijatie a stotožnenie sa s odporúčaniami na konci tohto procesu.



5. Priekopnícky príklad: hodnotenie vplyvov na chudobu v Írsku

‘Testovanie vplyvov na chudobu’ bolo po prvýkrát zavedené v Írsku v roku 1998 po prijatí prvej Národnej stratégie boja s chudobou. K roku 2002 bol Úrad pre sociálnu inklúziu poverený uskutočňovať testovanie chudoby spolu s koordináciou NAP o sociálnej inklúzii. Podľa prvých usmernení bolo zámerom uložiť vykonávať test chudoby pri príprave memoránd, (významných) návrhov politiky, uzákonení, návrhov ročných rozpočtov, Národného rozvojového plánu a iných plánov a programov EÚ v rámci Írska. Bol vypracovaný súbor usmernení obsahujúci aj definíciu chudoby a iné súvisiace pojmy, ako aj špecializovaný dotazník a zoznam zraniteľných skupín, ktoré sa majú zohľadňovať. Ekonomický a sociálny výskumný inštitút (ESRI) vypracoval aj (statický) mikrosimulačný model (SWITCH),⁴ ako nástroj na simuláciu potenciálnych účinkov prerozdeľovania na reformy daní a dávok.

Následné prehodnotenia stratégie v roku 2001 a 2005 odhalili vysoký stupeň dodržiavania povinností vykonávať test chudoby ale len málo významný vplyv na reálnu politiku. Niektorí kritici označovali testovanie za „cvičenie odškrtávania kolónok“⁵ a tvrdili, že vyhlásenia o vplyvoch opatrení na chudobu sa nezakladali na empirických dôkazoch. Ďalej sa zistilo, že hoci Ministerstvo financií systematicky využívalo model SWITCH na posudzovanie vplyvu reforiem daní a dávok na rozličné cieľové skupiny, najchudobnejšie skupiny (bezdomovci a tí, čo neplatia žiadne dane) boli v skutočnosti v týchto údajoch vylúčení alebo poddimenzovaní. Navyše, vzhľadom na utajenosť a zložitosť rozpočtových plánov sa test chudoby robil až v posledných fázach prípravy politiky a nekonzultovalo sa so zainteresovanými. Napriek týmto nedostatkom dospel Úrad pre sociálnu inklúziu k záveru, že dvojúčelové ciele testu chudoby (hodnotenie vplyvu politik na chudobu a zvyšovanie informovanosti) zostávajú opodstatnené

4 Simulácia sociálnych zmien a zmien dane z príjmov. Posledná verzia modelu vychádza zo štatistiky EÚ o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC).

5 Úrad pre sociálnu inklúziu (2006), s. 21.

a Komisia navyše považovala írske skúsenosti za cenný príklad pre rozšírenie používania hodnotenia sociálnych vplyvov v iných krajinách EÚ.⁶

Po previerke z roku 2005 sa prijal rad opatrení na zlepšenie a upevnenie procesu:

- Označenie postupu sa zmenilo z testovania chudoby na hodnotenie vplyvov na chudobu;
- zaviedol sa skríningový mechanizmus — odlišný od úplného hodnotenia vplyvov na chudobu — ako prvá fáza, takže úplné hodnotenia sa vykonávajú iba pre tie politiky, kde sa to považuje za významne dôležité;
- zaviedli sa špeciálne školiace porady zamerané na lepšie zapájanie ministerstiev do rôznych oblastí politiky a na ďalšie zvyšovanie informovanosti.
- zaviedla sa zrozumiteľná cestná mapa, vrátane konzultácií so zainteresovanými ako prvého z krokov;
- existujúce usmernenia sa lepšie vysvetlili a rozšírili jasnejšími definíciami a ďalšími informáciami o zdrojoch údajov, indikátoroch a metódach merania.

Podľa Aongusa Horgana z írskeho Úradu pre sociálnu inklúziu sú príkladom dôležitosti hodnotenie vplyvov na chudobu nedávne konzultácie o Írskej stratégii bezdomovectva na roky 2008–2013, s detailným plánom, ktorý vyvolal širokú odozvu zo strany zainteresovaných.

6 EU Joint Report on Social Inclusion, Brussels: EC, 2004. (Spoločná správa o sociálnej inklúzii EÚ)



6. Hodnotenie sociálnych vplyvov v iných rovesníckych krajinách

Nemecko

Každý nový legislatívny návrh v Nemecku musí obsahovať jasnú definíciu cieľa, ktorý sa má dosiahnuť, navrhované politické riešenie a potenciálne alternatívy a dôsledky. Hoci sa hodnotenie sociálnych vplyvov ako také neuskutočňuje, každý návrh musí dať jasný obraz finančného vplyvu na regionálnej a miestnej úrovni (vzhľadom na decentralizovanú štruktúru administratívy Nemecka), ako ekonomického vplyvu na spotrebiteľov a obraz rodového dopadu.

Vláda vydala manuál na vykonávanie posudzovania vplyvov, ktorý popisuje v hlavných rysoch šesť krokov, ktoré je potrebné uskutočňovať. Sú nimi požiadavka, aby vláda skôr než prijme akékoľvek opatrenie, získala najskôr názory krajinských orgánov (*Länder*), dôležitých zainteresovaných a rôznych parlamentných skupín. Výsledok týchto konzultácií sa potom musí zverejniť spolu s návrhom.

Hoci správy považujú hodnotenie vplyvov za nákladné a časovo náročné a nie sú preto veľmi nadšené, jednako je tu zavedený systematický prístup, čo by malo byť garanciou lepšieho rozhodovania.

Existujú aj určité obmedzenia na politickej úrovni spôsobné: a) niekedy protirečiacimi názormi rozličných ministerstiev na ten istý návrh, a; b) postupmi na zavedenie nových právnych predpisov, ktoré umožňujú iba krátky čas na konzultácie so zainteresovanými. To sa týka najmä situácií, keď vznikne potreba rýchle rozhodnúť, čo sťaží zainteresovaným organizáciám, aby sa zúčastnili.

Bulharsko

Keďže je hodnotenie sociálnych vplyvov veľmi drahé, Bulharsko sa zameriava hlavne na finančné vplyvy. Nedostatok financií, administratívnych

kapacít a kultivovania hodnotenia, to sú všetko prekážky na vykonávanie časovo náročnejších hodnotení.

Bulharsko má dva postupy hodnotenia vplyvov podľa toho, či má daný návrh vplyv na financie štátu alebo nie. Hodnotenie vplyvov nie je povinné pre návrhy, ktoré nemajú žiaden vplyv na štátny rozpočet. Návrhy ktoré prinášajú dôsledky na rozpočet podliehajú hodnoteniu finančných vplyvov, ktoré pokrýva ciele, cieľové skupiny, riziká a výsledky.

Konzultovanie so zainteresovanými sa považuje za dôležité, ale je náročné. Je potrebné zlepšiť najmä postupy konzultovania s MVO, keďže tripartitné konzultácie so sociálnymi partnermi sú už dobre zavedené.

V roku 2007 novelizovala vláda Zákon o legislatívnych aktoch, ktorý teraz požaduje, aby každý jednotlivý navrhovaný právny predpis obsahoval identifikáciu očakávaných výsledkov pred jeho prijatím. Bulharsko má osobitný záujem o to: a) ako presadiť a vyžadovať povinnosť vykonávať hodnotenie sociálnych vplyvov a ako zaviesť zákonné postupy; b) ako preklenúť medzeru medzi vedeckými poznatkami a rozhodovacím procesom, a; c) ako povzbudiť zainteresovaných zúčastňovať sa na hodnotení sociálnych vplyvov.

Rakúsko

V Rakúsku zákony týkajúce sa socio-ekonomickej sféry, napr. dôchodkovej reformy alebo nezamestnanosti, už podliehajú posudzovaniu sociálnych vplyvov. V iných rezortoch však takéto hodnotenie chýba a hodnotenie sociálnych vplyvov by mohlo byť podstatným zlepšením.

Rakúsko má formálny postup pre predbežné hodnotenie (hodnotenie *ex ante*) vo finančnej, ekonomickej, sociálnej, spotrebiteľskej a environmentálnej oblasti. Každý návrh zákona musí mať štandardizovaný hárok zistení. Toto hodnotenie však býva povrchné a nemá veľkú váhu.

Legislatívne návrhy sa však prediskutávajú starostlivo v rámci občianskej spoločnosti. Konkrétne je tu dlhá tradícia konzultovania so sociálnymi partnermi, ktorí dávajú stanoviská k väčšine návrhov predtým, než sa



reálne stanú formálnymi iniciatívami. Tento proces sa v súčasnosti rozširuje na MVO a skupiny občianskej spoločnosti. Avšak vzhľadom na rastúce množstvo právnych predpisov, ktoré sa prijímajú urgentne, lehota na konzultácie sa stále viac skracuje a priestor pre diskusiu sa znižuje.

Rumunsko

Pri návrhoch verejnej politiky sa vyžaduje stručná analýza sociálnych vplyvov. Tento proces sa vzťahuje na podnikateľské prostredie a legislatívny rámec, ako aj iné dôležité úvahy. Zabezpečuje konzultovanie s MVO a občianskou spoločnosťou. Vyžaduje však veľké finančné a ľudské zdroje a tieto sú v súčasnosti nedostatočné.

Samotná analýza pozostáva z niekoľkých etáp a realizuje ju orgán, ktorý inicioval návrh v konzultácii so sociálnymi partnermi a inými záujmovými skupinami. Napríklad sa organizujú diskusie s odborovými zväzmi a s Komisiou pre sociálny dialóg. Konzultácie je možné zadať dodávateľsky, pokiaľ sa vykonávajú pod dohľadom dotknutého ministerstva.

27

Belgicko

Skríningové procesy na federálnej úrovni obsahujú dva typy hodnotenia politiky (*ex-ante*):

1. Kafkov test zameraný na lepšiu reguláciu tým, že sa predchádza vzniku dodatočných administratívnych záťaží pre podniky a občanov.
2. Hodnotenie vplyvov udržateľnosti (sustainability impact assessment, SIA), ktoré stanovuje merať vplyv nových právnych predpisov na budúce generácie v Belgicku a vo svete. Zameriava sa na sociálne, ekonomické a environmentálne účinky a vzťahuje sa na všetky rozhodnutia vlády, až na niekoľko výnimiek. Hodnotenie vplyvov má štyri fázy: skríning, stanovenie rozsahu, hodnotenie a identifikáciu sprievodných opatrení na zmiernenie neželaných účinkov. Rýchly snímok využíva 33 indikátorov: 10



sociálnych, 10 ekonomických, 10 ekologických a tri na meranie vplyvu na vládu a výdavky.

Cieľom je zvýšiť povedomie o možných problémoch a prispieť k vyváženejšiemu rozhodovaciemu procesu. Zostávajúce výzvy sa týkajú zviditeľnenia otázky chudoby pomocou procesu hodnotenia sociálnych vplyvov a toho, či sú sociálne dopady dostatočne zdôraznené.

Nórsko

V zásade sa všetky opatrenia a návrhy podrobujú analýze finančných, administratívnych a iných významných dôsledkov. Závery analýzy by sa mali zohľadniť pri rozhodovaní. V praxi sa však hodnotia systematicky iba finančné a administratívne vplyvy, zatiaľ čo sociálne dôsledky sa považujú za menej dôležité. Verejné a súkromné inštitúcie majú zvyčajne tri mesiace na predloženie svojich stanovísk k návrhom, pričom minimálne je to šesť týždňov.

28

V súčasnosti je vidieť snahu o väčšiu systematickosť hodnotenia sociálnych vplyvov, napríklad aj tým, že ministerstvo zverejnilo v roku 2007 „Usmerenie pre dôsledky na rovnosť osôb s imigrantským pôvodom, Saamov a na národnostné menšiny“ (*Guideline for consequences for the equality of persons with an immigrant background, the Sami people and national minorities*). Tento dokument však nedostal veľkú publicitu a v praxi začalo uplatňovať hodnotenie sociálnych vplyvov len neveľa administratív.

Prvý Akčný plán boja proti chudobe v Nórsku vznikol v roku 2002 a bol aktualizovaný v roku 2008. Do jeho návrhu boli zapojení aj zainteresovaní a za svoju prácu dostali kompenzáciu. Hoci je Nórsko krajinou s tradičným sociálnym systémom pomoci, dobrou spoluprácou vlády so sociálnymi partnermi, organizácie občianskej spoločnosti nie sú veľmi silné.



7. Názory európskych MVO na hodnotenie sociálnych vplyvov

AGE — Európska platforma starších ľudí / European Older People's Platform

Poslaním AGE je presadzovať záujmy ľudí vo veku nad 50 rokov — skupiny, ktorá tvorí viac ako tretinu populácie EÚ — a zabezpečiť, aby vlády brali do úvahy ich samých, ako aj zložité reality, ktorým čelia vo svojom každodennom živote. Organizácia AGE je presvedčená, že vypočutie si názorov starších ľudí pomôže tvorcom politiky odovzdávať lepšie výsledky.

Konzultácie *ex-ante* s občianskou spoločnosťou by sa tak mali uskutočňovať čo najskôr, a umožniť mimovládny organizáciám dostatočný čas na konzultovanie s vlastnou členskou základňou. OMK v oblasti sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie by zase mala byť rámcom pre propagovanie dobrej praxe vo vnútroštátnych mechanizmoch hodnotenia vplyvov.

A predsa, AGE má určité obavy z navrhovaných metodických zásad. Zdôrazňuje, že hodnotenie sociálnych vplyvov by malo byť nástrojom na dosiahnutie vyváženého kompromisu medzi makroekonomickými cieľmi a väčšou sociálnou kohéziou, ako aj na uznanie regionálnych a lokálnych aspektov politických rozhodnutí.

Poukazuje na to, že by sa malo uvažovať o niekoľkých otázkach z pohľadu starších ľudí:

- prístup ku kvalitným službám;
- širšia definícia aktívneho starnutia so zreteľom na zamestnanosť a profesionálnu aktiváciu;
- holistická definícia sociálnej inklúzie;
- rodový aspekt;
- neformálna opatrovateľská úloha, ktorú plnia mnohí starší ľudia.

Priame zapojenie dotknutých ľudí do procesu tvorby politiky je zásadne dôležité pre poznanie ich potrieb, a tým aj pre podporu sociálnej inklúzie. Z tohto dôvodu AGE žiada, aby bola poskytovaná osobitná podpora mimovládny organizáciám, čím by sa napomohlo zastupovaniu záujmov ich členov.

AGE predkladá dve odporúčania:

1. Členské štáty a Komisia by mali ustanoviť v rámci Výboru sociálnej ochrany (SPC) skupinu venujúcu sa úvahám s cieľom vypracovať cezhraničnú metodiku pre hodnotenie sociálnych vplyvov ako súčasť rámca OMK. Táto skupina by mala byť otvorená pre ďalších zainteresovaných, vrátane sociálnych partnerov a príslušných MVO, ako sú AGE, Európska sieť proti chudobe (European Anti-Poverty Network, EAPN), Európska federácia národných organizácií pracujúcich s bezdomovcami (European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA), Európske fórum mládeže (European Youth Forum), atď.
2. Táto metodika by mala umožniť hodnotenie vplyvov na špecifické zraniteľné skupiny (migranti, deti, starší ľudia atď.) a osobitné cieľové podskupiny v rámci zraniteľných osôb (staršie ženy, osamelí rodičia, etnické menšiny, nezamestnaní, atď.). Okrem toho by tiež mala pomôcť skúmať účinky v špecifických oblastiach (dôchodky, zdravie, zamestnanosť, chudoba, atď.).

Európska sieť proti chudobe (European Anti-Poverty Network, EAPN)

EAPN je presvedčená, že efektívne hodnotenie sociálnych vplyvov je kľúčové pre podporu sociálnejšej, udržateľnejšej spoločnosti. Postupy by mali byť participačné, zapájajúc veľký okruh zainteresovaných. Avšak HSV zostane iba technickým cvičením, pokiaľ nebude prispievať k všeobecnému zohľadňovaniu (mainstreamingu) sociálnych cieľov. Ani mainstreaming tiež nebude účinný bez hodnotenia sociálnych vplyvov, ale obe myšlienky by sa nemali zamieňať.



Hlavné záujmy EAPN môžeme stručne zhrnúť takto:

1. Ciele hodnotenia sociálnych vplyvov je potrebné objasniť a založiť na explicitne vyjadrenej vízii udržateľnej spoločnosti, ktorá zahŕňa základné práva.
2. Špecifické ciele OMK SOSI musia byť v centre akéhokoľvek hodnotenia vplyvov, zameriavajúc sa na odstránenie chudoby a sociálneho vylúčenia.
3. Je potrebné zamerať sa na vplyv na základné práva. EAPN by očakávala, že hodnotenie sociálnych vplyvov bude poukazovať na centrálny multinárodný rámec ľudských práv, ktorý zahŕňa Európsku chartu základných práv a medzinárodné dohody o ľudských právach, špecifické ciele Stratégie sociálnej inklúzie EÚ a klauzuly Lisabonskej zmluvy o sociálnych cieľoch, rovnosti, rode, životnom prostredí a službách všeobecného záujmu. Hodnotenie by sa malo vzťahovať na krátkodobé, strednodobé aj dlhodobé vplyvy.
4. Efektívne hodnotenie sociálnych vplyvov musí posudzovať nielen vplyv na chudobu ale aj na to, kto získava: napr. účinky z hľadiska bohatstva a nerovnosti.
5. Zohľadňovať sa musí aj rod, s osobitným kontrolným zoznamom vplyvov na rod a rovnosť.
6. Hodnotenie sociálnych vplyvov by sa malo prioritne zameriavať na kvalitu služieb pre všetkých vzhľadom na to, že liberalizácia a deregulácia mali negatívny vplyv na prístup verejnosti ku kvalitným službám. V budúcnosti musí byť dôraz na zlepšovanie prístupu k cenovo dostupným lepším službám všeobecného záujmu.
7. Ťažiskom procesu musia byť konzultácie a účasť všetkých zainteresovaných.

8. Potrebne sú nové databázy a výskum, ktoré budú prikladať váhu kvalitatívnym údajom podľa potreby založených na prípadových štúdiách, na zameraných skupinách (focus groups) a participatívnom vklade.
9. Je potrebné zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť, keďže postupy hodnotenia vplyvov sú v súčasnosti príliš utajované.
10. Kľúčovou je implementácia. Pri tvorbe a realizácii novej politiky by mali vlády využívať kontrolný zoznam sociálnej inklúzie. Hodnotenie sociálnych vplyvov by malo byť v súlade s mainstreamingom sociálnych cieľov a plniť ich vo všetkých oblastiach politiky.



8. Hodnotenie vplyvov na úrovni Európskej komisie

Hodnotenie vplyvov sa stáva stále dôležitejším v rámci Európskej komisie, najmä vo vzťahu k sociálnym otázkam.

EK definuje hodnotenie vplyvov ako „súbor logických krokov na podporu rozvoja politiky. Ide o proces, ktorý pripravuje základ pre rozhodovanie o kladných a záporných stránkach rôznych alternatív politiky posudzovaním ich potenciálnych ekonomických, sociálnych a environmentálnych vplyvov.“ Zámerom je, aby tieto tri piliere mali rovnakú dôležitosť.

Je dôležité si uvedomiť, že hodnotenie vplyvov nie je náhradou za proces tvorby politiky. Jeho cieľom je prispieť k zlepšeniu politického rozhodovania využívajúc údaje, ktoré sú čo najviac vedecké, posilňovať koordináciu medzi politikami pochádzajúcimi z rôznych generálnych direktorátov (DG) a zvýšiť účasť zainteresovaných. Hodnotenie vplyvov môže tiež účinne napomôcť demonštrovať, že EÚ skutočne vytvára pridanú hodnotu, ak sa ujíma iniciatívy v súlade so zásadou subsidiarity.

Hodnotenia vplyvov sa vykonávajú interne. Vedúce DG, ktoré iniciuje politiku je aj zodpovedné za vykonanie hodnotenia a prípravu správy hodnotenia vplyvov za pomoci iných služieb v Komisii, vrátane útvarov hodnotenia vplyvov. Zostavujú sa riadiace skupiny na pomoc optimálnemu využitiu odbornosti a prizývaní sú externí experti, aby dodávali údaje pre predbežné štúdie. V roku 2006 bola ustanovená Rada pre hodnotenie vplyvov (Impact Assessment Board, IAB), ktorú tvoria piati riaditelia pokrývajúci tri piliere, ktorí sa osobne zúčastňujú na zasadaniach. Rada sa zapája do skríningu iniciatív a do kontroly kvality. IAB je odborným, nie politickým orgánom. Jej úlohou je zhromažďovať pripomienky a posilať ich službám garanta.

Hodnotenie vplyvov sa nevykonáva systematicky. Generálny sekretariát, IAB a služby iniciatívne v konkrétnom prípade rozhodujú, v akom prípade sa má hodnotenie uskutočniť, ale ich počet od roku 2005 stúpa, keď v roku 2006 ich bolo 75, v roku 2007, 100 a v roku 2008 približne 135. Keď sa začne hodnotenie vplyvov, musí Komisia konzultovať so všetkými dôležitými

stranami a zverejniť výsledok konzultácií. Minimálny časový rámec pre priame konzultácie je šesť týždňov, ale môže byť aj dlhšie.

Vlastný obsah hodnotenia a úroveň analýzy uplatnenej na nejakej iniciatíve závisí od významnosti vplyvov, politickej dôležitosti opatrenia a fázy pripravovaného návrhu. Hodnotenie vplyvov sa aplikuje iba na „nové prvky“ politik.

Sú vyvinuté nástroje a metódy na zabezpečenie vyváženého prístupu pri posudzovaní širokého spektra potenciálnych sociálnych vplyvov, ktoré môže implementácia politiky spôsobiť. Usmernenia k hodnoteniu vplyvov identifikujú okruh oblastí, ktoré sa majú posudzovať, z ktorých päť spadá do pôsobnosti DG Zamestnanosť (vytlačené tučným písmom):

- **Zamestnanosť a trh práce;**
- **Štandardy a práva súvisiace s kvalitou pracovných miest;**
- **Sociálna inklúzia a ochrana konkrétnych skupín;**
- **Rodová rovnosť, rovnaké zaobchádzanie a rovnosť príležitostí, nediskriminácia;**
- Fyzické osoby, súkromný a rodinný život, osobné údaje;
- Dobré riadenie, účasť, dobrá správa, prístup k spravodlivosti, médiá a etika;
- Verejné zdravotníctvo a bezpečnosť;
- Kriminalita, terorizmus a bezpečnosť;
- **Prístup k sociálnej ochrane, systémom zdravotníctva a školstva a účinok na ne;**
- Kultúra;
- Sociálne vplyvy v tretích krajinách.



Častejšie uplatňovanie hodnotení vplyvov v rámci ES odhalilo tri dôležité výzvy: potrebu predchádzať „únavu z hodnotenie vplyvov,“ získavať viac zdrojov a zabezpečovať školenie a internú podporu.

Navyše boli vyjadrené obavy v rôznych sekciách, vrátane medzi členmi EP týkajúce sa nedostatkov v procese hodnotenia sociálnych vplyvov. V roku 2006 napísal Európsky parlament prezidentovi komisie José Manuelovi Barrosovi a žiadal, aby sa hodnotenia zohľadňovali systematickejšie. Externé hodnotenie ďalej potvrdilo, že hodnotenie vplyvov je účinnejšie v ekonomickej ako v sociálnej sfére.

Reakciou na tieto výzvy bolo vypracovanie '**Súboru nástrojov na hodnotenie sociálnych vplyvov**' Generálneho direktorátu pre Zamestnanosť, ktorý poskytuje špecifické usmernenie k zdrojom informácií a potenciálnym účinkom a pomáha identifikovať medzery, ktoré potrebujú zásah.⁷ Súbor nástrojov sa ešte rozpracováva nie je ešte zapracovaný do Usmernení hodnotenia vplyvov. GD pre Zamestnanosť tiež zadalo štyri štúdie, z ktorých dve sú v pokročilom štádiu a obsahujú návrh 'Modelu trhu práce' na hodnotenie vplyvu reforiem trhu práce. Druhé dve spomenuté štúdie sa majú v tomto čase začať (pozri časť 1.1). Výskum sa nezameriava iba na sociálne politiky ale aj na hodnotenie sociálneho vplyvu opatrení v iných oblastiach politiky EÚ.

Osobitne na účel OMK-SOSI, bola zadaná **štúdia** 'Hodnotenie sociálnych vplyvov ako nástroj širšieho zavádzania záujmov *sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie vo verejnej politike členských štátov EÚ*,' ktorá pozostáva z piatich krokov: zmapovanie existujúcej praxe hodnotenia sociálnych vplyvov v členských štátoch, hĺbková analýza podsúboru zaujímavých systémov hodnotenia sociálnych vplyvov, komparatívna analýza 50 prípadov v oblasti SOSI, odporúčania pre budúcu realizáciu a šírenie zistení.

Diskusie rovesníckych skupín pomohli osvetliť mnohé aspekty, ktoré je potrebné brať do úvahy, vrátane budovania kapacít pokiaľ ide o MVO a zainteresovaných a o to, ako je možné súčasnú prax modifikovať a zlepšiť. Otázka rôznosti politických názorov bude tiež integrálnou súčasťou tohto

⁷ Pozri :http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/080425_toolkit_for_assessment_of_social_impacts_revised.pdf

mapovania. Pozornosť sa bude venovať aj ťažkosti pri spracovávaní výsledkov a poskytovaní jasných odporúčaní spôsobenej širokou paletou divergentných potenciálnych vplyvov súvisiacich so sociálnou sférou, ako aj ťažkostiam súvisiacim s priradovaním peňažnej hodnoty vplyvom.



9. Vzájomné previerky — kľúčové otázky a poučenia

Mainstreaming a odhodlanie

Hoci sa termín hodnotenie sociálnych vplyvov často spája so zákonnou povinnosťou zisťovania pri všetkých iniciatívach politiky, zdá sa, že vo väčšine krajín sa hodnotenie sociálnych vplyvov vykonáva dosť sporadicky. Najčastejšie síce občianska spoločnosť obhajuje pravidlá povinného hodnotenia sociálnych vplyvov, ale stretáva sa to s odporom zo strany tvorcov politiky, pretože to so sebou prináša značné náklady a spomaľuje to rozhodovací proces. Hoci je možné argumentovať, že ide o férovú cenu za zvýšenie kvality rozhodovania, mala by sa hľadať vyváženosť medzi oboma pozíciami. Zákonné uplatňovanie môže byť žiaduce, ale ak sa vníma ako neprimeraná záťaž, mohlo by sa z neho stať iba bezcenné papierovanie. To konkrétne vysvetľuje prečo postupy posudzovania vplyvov na Slovensku, ako aj v Írsku a ES, vždy začínajú s „nenáročným“ zisťovaním skôr než sa rozhodne, či je žiaduce urobiť plnohodnotné hodnotenie sociálnych vplyvov.

37

Dokonca aj tam, kde existuje zákonná povinnosť vykonávať hodnotenia sociálnych vplyvov, nezaručuje to, že sa táto metóda bude uplatňovať správne a efektívne. Tlak zo strany rôznych zainteresovaných je preto naďalej nevyhnutný. Napríklad je v záujme parlamentov, aby podporovali a propagovali korektné využívanie metodík, keďže tieto bežne závisia od informácií z administratív. EAPN môže zohrávať svoju úlohu — a aj to už robí — pri monitorovaní účasti zainteresovaných.

Kľúčovým faktorom pri presviedčaní vlád o užitočnosti účinného hodnotenia sociálnych vplyvov môže byť preukázať všeobecné prijímanie verejnosťou tých opatrení, ktoré sa podrobili hodnoteniu sociálnych vplyvov pred ich uzákonením. Vskutku poznanie, že sú investíciou, ktorá ma zmysel je najväčšou motiváciou pre tvorcov politiky, aby pristúpili k takémuto časovo náročnému procesu.



V každom prípade nemožno politické odhodlanie k realizácii systematickej a rigoróznej analýzy sociálnych vplyvov považovať za dané. Vyžaduje si minimálnu zásobu 'politického kapitálu' a investíciu všetkých zainteresovaných do uvedeného kapitálu, aby sa vytvorila podpora pre túto myšlienku. K tomu môžu prispieť aj zvyšovanie citlivosti a školenia.

Kvalita a vízia

Termíny 'súbor nástrojov', 'cestovná mapa' a 'proces', ktoré sa často používajú na označenie hodnotenia sociálnych vplyvov odrážajú skutočnosť, že samotné HSV nie je zárukou úspechu a ani toho, že sa budú klásť správne otázky. Hodnotenie sociálnych vplyvov iba pomáha rámcovať skúmanie návrhov politik konzistentne, a preto správnosť otázok zostáva kľúčová. Napríklad aktivačné politiky zamestnanosti môžu mať dobrý úmysel, ale okrem cieľa znížiť nezamestnanosť sú dôležité aj iné úvahy, napr. typ pracovných miest, ktoré ľudia prijímajú, osud tých, ktorých pracovné miesta „vymiznú“ alebo efekt takýchto politik na kvalitu a schopnosť služieb reagovať na potreby. A predsa sa otázky tohto typu často prehliadajú.

Kvalita procesu hodnotenia do veľkej miery závisí od základnej strategickej vízie hodnotiacej skupiny. Vskutku, dokonca aj 'nezavislí experti ako sú univerzitní výskumní pracovníci sú často ovplyvnení, viac či menej uvedomene, existujúcim vzorcami sociálnej politiky. To platí aj o vládnych činiteľoch a, a fortiori, o politikoch.

Znamená to, že hodnotenie má ďaleko k tomu, aby bolo 'neutrálne', keďže je výber vplyvov, ktoré sa majú skúmať závislé do určitej miery od predchádzajúcich predpokladov posudzovateľov. Hodnotenie môže ďalej komplikovať existencia rozdielnych názorov, pokiaľ ide o aktuálne ciele sociálnych politik.

- Napríklad, ak hľadáme na vec **z pohľadu tradičného sociálneho štátu**, je pravdepodobné, že chudoba sa bude takmer výlučne merať príjmom, transfery sociálneho zabezpečenia sa budú považovať za hlavný nástroj politiky boja proti chudobe. Odstránenie rozdielov chudoby sa potom bude považovať za kľúčový cieľ aké-



hokol'vek opatrenia politiky a vplyvy sa budú merať primárne percentom zníženia rozdielov v chudobe (príjme). Z tohto hľadiska sa bude považovať statický model daň — dávka za vhodný nástroj pre hodnotenie sociálnych vplyvov.

- Na rozdiel od toho, pri **vzorci 'aktívneho sociálneho štátu'** budú príjemcovia opatrení skôr pokladaní za vypočítavých ľudí, ktorých správanie ovplyvňujú finančné pobádajúce /odradujúce pohnútky. Finančné transfery sa takto budú považovať za niečo, čo negatívne ovplyvňuje aktivity hľadania si zamestnania a upevňuje závislosť. Z tohto pohľadu sa s vysokou pravdepodobnosťou objavia ako vhodné modely simulácie behaviorálne rovnice vyjadrujúce (negatívny) vplyv transferov na ponuku práce .
- Na druhej strane by sa hodnotenia mohli opierať aj o **Senov vzorec schopnosti**, ktorý zdôrazňuje rozširovanie zdrojov chudobných domácností (vo viacrozmernom zmysle: ľudský, materiálny, sociálny a kultúrny kapitál), 'fungovania' (zdravie, učenie, práca, spoločenská účasť ...) a sloboda voľby. Toto by typicky znamenalo použitie prepracovanejších, viacrozmerných a dynamických sociálnych modelov, v rámci ktorých by sa mohli skúmať rôzne typy príčiných vzťahov závislých od prijateľného uhla pohľadu.

Niektorí účastníci varovali pred tradičnými metódami sociálnej vedy, konkrétne poukazovaním na prístup „teórie postupného prerozdelenia zis- kov od bohatších vrstiev k chudobnejším“, uplatňovaný Svetovou bankou pri posudzovaní sociálneho vplyvu dôchodkových reforiem v krajinách SVE, ktoré mali v konečnom dôsledku škodlivé výsledky pre chudobných ľudí. Na tomto pozadí, profesor Mineev z Bulharska zastával používanie '**post-normálneho vzorca**, ktorý zdôrazňuje dialóg s cieľom získať inováčné pohľady od nových zainteresovaných. V tomto kontexte sa zloženie riadiacich skupín a proces konzultovania chápu ako zásadne dôležité na dosiahnutie 'férovej' rovnováhy medzi rôznymi názormi, a správy hodnotenia vplyvov by mali uvádzať, ako sa názory týchto rôznych zainteresovaných zohľadňovali .

Zo svojho pohľadu EAPN zastáva inú perspektívu, ktorá veľmi súvisí so Senovým vzorcom — **rámec základných práv**. Tento rámec poukazuje na konečné oprávnenie sociálnej politiky. Pokrýva všetky oblasti politiky a má tú výhodu, že je všeobecne prijímaný.

Pokiaľ ide o základné práva, diskusia sa zamerala na vyváženosť medzi právami a povinnosťami v súvislosti s otázkou: „Čo musia ľudia urobiť, aby im to ‘prinieslo’ ich práva?“ Často sa predpokladá, že ľudia musia najskôr splniť svoje povinnosti, aby získali práva, založené na zmluve medzi občanom a štátom. Diskusia však zdôraznila skutočnosť, že chudobní ľudia by často chceli vykonávať svoje povinnosti, ale nemôžu tak urobiť, pretože sa zrúti v dôsledku chudoby alebo vylúčenia. Poradie by malo byť teda opačné, aby sa ľuďom garantovali minimálne práva ako prvý krok. Ako to formuloval jeden účastník, „mali by sme zmocniť ľudí, aby mohli prevziať svoje zodpovednosti“.

Avšak minimálne práva je možné definovať mnohými rôznymi spôsobmi. Jedna aktivita zameraná na identifikáciu minimálnych sociálnych požiadaviek v Rakúsku (pomocou dotazníka rozoslaného reprezentatívnej vzorke domácností) načrtla niekoľko možných ‘práv’, o ktorých sa mali respondenti vyjadriť, s cieľom získať konkrétny obraz požiadaviek ľudí. Prah pre identifikáciu základných požiadaviek a práv bol nastavený na 2/3 respondentov. Výsledok naznačil, že boli uvedené také položky ako prázdniny pre deti.

Kto by mal vykonávať hodnotenie sociálnych vplyvov?

Aj keď niektorí účastníci spochybnili neutrálnosť štátom zabezpečovaných služieb pri výkone hodnotení sociálnych vplyvov, väčšina sa zhodla v podpore tvrdenia, že iniciátori návrhov politik by mali byť poverení a zodpovední, aspoň pokiaľ ide o iniciovanie hodnotiaceho postupu. Argumentovalo sa, že „nezávislé“ strany, ako sú výskumné ústavy alebo sociálne observatóriá, nie sú schopné zabezpečiť inštitucionálne zázemie potrebné na účinné hodnotenie sociálnych vplyvov a na implementáciu jeho záverov. Napriek tomu sa zúčastnení domnievali, že tieto nezávislé orgány môžu zohrávať užitočnú úlohu pri vyjadrovaní hlasu chudobných, ako aj pri ich



vzdelávaní a školení, vidiac ako združenia radových členov v súčasnosti vykonávajúce túto úlohu môžu samé byť náchylné k ideologicky predpojatým názorom.

Rozsah politík, ktoré by mali podliehať hodnoteniu sociálnych vplyvov

Zúčastnení sa veľmi rozchádzali v názore, aké politiky by mali dostať prioritu. Možno rozlíšiť tri typy opatrení politík podľa ich potenciálneho vzťahu so sociálnu inklúziou:

- politiky s priamymi účinkami na sociálnu inklúziu;
- politiky s nepriamymi účinkami na sociálnu inklúziu;
- politiky bez priamych účinkov na sociálnu inklúziu.

Hoci by sme čakali, že prvá kategória bude mať pozitívne sociálne účinky, takže by hodnotenie robila zbytočným, niektorí účastníci uviedli príklady kontroverzných opatrení, dokonca v rámci Národných akčných plánov sociálnej inklúzie, ktorých dopad si zaslúžil starostlivé preskúmanie. Pokiaľ ide o tretiu kategóriu, účastníci uviedli príklady dopravných alebo environmentálnych politík, u ktorých sa po podrobnejšom preskúmaní zistil značný vplyv na životné podmienky zraniteľných skupín.

Diskusie preukázali potrebu systematického skríningu všetkých politík pomocou 'Rýchlych testov,' aby sa stanovili priority a vybrali tie opatrenia, pri ktorých je žiaduce rozsiahlejšie hodnotenie sociálnych vplyvov.

Budovanie kapacít

Zložitosť a vysoká spolitizovanosť hodnotenia sociálnych vplyvov znamená, že popri rozvoji nových a viacrozmerných prístupov je potrebné budovať kapacity všetkých zainteresovaných: služieb zabezpečovaných vládou, organizácií i občianskej spoločnosti, výskumníkov, atď. Iniciatívu EK podporiť hodnotenie sociálnych vplyvov v členských štátoch je preto potrebné

uvítať. Predsa však je pravdepodobne nerealistické predpokladať, že by sa v krátkom čase mohla realizovať vo všetkých členských štátoch jednotná metodika EÚ pre hodnotenie sociálnych vplyvov (ani to nie je zámerom Komisie).

Spomedzi zúčastnených strán najviac potrebuje rozvoj kapacít občianska spoločnosť. Osobitne v oblasti sociálnej inklúzie sú organizácie radových členov zvyčajne zdrojmi poddimenzované a dostatočne neoboznámené s vedeckými metódami. Osoby zažívajúce sociálne vylúčenie majú už najväčšiu ťažkosť s tým, aby udržiavali krok s monitorovaním OMK-SOSI pre jej technokratickú povahu. Zараdenie hodnotenia sociálnych vplyvov ako nového nástroja do OMK by sa malo chápať ako služba pre všetkých zainteresovaných, zabezpečujúca transparentné informácie a umožňujúca lepšie chápať a viac sa zúčastňovať na rozhodovacom procese. To sa však môže dosiahnuť iba vtedy, ak sa zainteresovaní školia a dostávajú pomoc pri chápaní výkonu tejto činnosti.

Niektoré príručky a súbory nástrojov sú už k dispozícii on-line. Spoločné výskumné centrum (Joint Research Centre, JRC) vypracovalo rad nástrojov pre hodnotenie vplyvov, ktoré je možné nájsť na jeho webovej stránke IA TOOLS [<http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html>]. Ide o platformu on-line, ktorá sa zameriava na zabezpečenie zdroja usmernení, informácií a príkladov dobrej praxe v hodnotení vplyvov nových politík a legislatívnych opatrení pre aktérov politiky Spoločenstva a praktických vykonávateľov hodnotenia vplyvov v celej Európe. Táto stránka je zostavená tak, aby poskytovala odborníkom aj neodborníkom oporu pri hlavných krokoch, ktoré sa majú uskutočňovať v súvislosti s hodnotením vplyvov. Obsahuje inventár sociálnych, ekonomických a environmentálnych indikátorov vplyvu. Ponúka zároveň obraz o kvalitatívnych a kvantitatívnych nástrojoch, ktorými je možné analyzovať vplyv politík, ako aj prístup do databáz.

Osobitne v súvislosti s hodnotením sociálnych vplyvov, špecifikuje stránka <http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/SocialImpactsTree.html> oblasti vplyvov v zmysle kľúčových otázok, tak aby viedla užívateľa spôsobom zaisťujúcim, aby sa počas analýzy vplyvu brali do úvahy sociálne vplyvy a otázky, ktoré majú osobitnú dôležitosť. Otázky, ktoré sú v zozna-



me, nie sú ani vyčerpávajúce ani definitívne. Okrem toho stránka príkladov dobrej praxe [<http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/GoodPractices.html>] ponúka niektoré prípady piliera sociálnych vplyvov, aj keď prezentuje integrovaný prístup hodnotenia vplyvov.

Pokiaľ ide o vedeckú podporu hodnoteniu vplyvov, osobitná pozornosť sa venovala rozvoju vhodných modelov mikrosimulácie. Najkomplexnejšou investíciou v tomto ohľade na úrovni EÚ je projekt Euromod, ktorý umožňuje statické simulácie reforiem daní/dávok. Írsky model SWITCH je ďalším príkladom tohto druhu. Belgicko sa snaží vypracovať dynamický model, ktorý by mohol poslúžiť v oblasti politiky sociálnej inklúzie (De Blander & Nicaise, 2006). Nemecko a Spojené kráľovstvo už majú solídne modely. Komisia by mohla podporiť podobné modely mikrosimulácie v iných krajinách. Stretnutie navrhlo, že Komisia by mohla pomôcť rozvinúť modely mikrosimulácie v rámci nasledujúceho Rámcového programu pre výskum a vývoj, čo by posilnilo aj štandardizáciu. Zároveň účastníci vyzdvihovali rovnovážne zastúpenie kvalitatívnych a kvantitatívnych metód vo vedeckej podpore.

Účasť a transparentnosť

Konfrontácia pohľadov všetkých zainteresovaných môže prispieť bohatému a vyváženému rámcu pre hodnotenie sociálnych vplyvov. Účasť je o to dôležitejšia, že existuje nebezpečenie zaujatosti videnia jednotlivých konzultantov a štátnych zamestnancov. EK aj írsky Úrad pre sociálnu inklúziu (OSI) preto kladú „konzultovanie“ na hornú priečku svojich cestných máp, tak aby sa každý postup začínal kolom konzultácií a obsahoval opakovaný participačný proces po celý čas. EK vypracovala v roku 2002⁸ špecifické minimálne štandardy pre účasť zainteresovaných a jej Oznámenie z júla 2008 o posilnení OMK pre sociálnu ochranu a sociálnu inklúziu sa dovoľáva dobrovoľných usmernení o zapojení zainteresovaných. Niektoré

8 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue — General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission". / " COM[2002] 704 final (11-12-2002). OZNÁMENIE KOMISIE: "K posilnenej kultúre konzultácií a dialógu — všeobecné zásady a minimálne štandardy Komisie pre konzultácie so zainteresovanými stranami"



členské štáty tiež ustanovili minimálne štandardy, na ktoré je možné nadväzovať.

Aj tu treba mať na pamäti načasovanie procesu. Komplexná cestná mapa EK upravuje celkovú dĺžku najmenej 7 mesiacov (a do 2 rokov, v závislosti od trvania „lehoty pre analýzu“).

Kým účasť sociálnych partnerov pri tvorbe politiky je často dobre zavedená pomocou osobitných inštitucionálnych zabezpečení (tripartitné organizácie, hospodárske a sociálne rady), účasť MVO je problematickejšia, konkrétne vzhľadom na existenciu veľkého počtu registrovaných MVO. Nie vo všetkých krajinách existujú strešné organizácie a ich reprezentatívnosť sa často spochybňuje.

Predsa však existuje celý rad príkladov dobrej praxe v participačnom hodnotení vplyvov. V **Rumunsku** vláda odmietla schváliť návrh otvoriť baňu na zlato v jednej z horských oblastí po tom, čo niekoľko expertov a zainteresovaných identifikovalo negatívne dôsledky takéhoto kroku. AGE vypracovala aj metodiku na zapojenie starších ľudí do tvorby politiky zameranú na malé participačné stretnutia. V pozadí je myšlienka, že vylúčení ľudia sa nechcú sami označovať za vylúčených a predsa politiky bez ich podpory neuspeli. **Projekt AGE o sociálnej inklúzii** je podrobne opísaný na stránke [http://www.age-platform.org/EN/article.php3?id_article=353], vrátane metodiky súboru nástrojov a konečnej verzie publikácie 'Give a voice to Older People in Poverty and Social Exclusion!'/ Dajte možnosť vyjadriť sa starším ľuďom v chudobe a sociálnom vylúčení. Súbor nástrojov je dostupný v 19 jazykoch.

Kvalitné hodnotenie sociálnych vplyvov musí obsahovať úprimný a účinný dialóg a pravidlá musia byť jednoznačne chápané na oboch stranách už od začiatku. V **Belgicku** existuje zrelý a dlhotrvajúci dialóg organizácií základne a rôznych úrovní vlády. Rozvinul sa z dohody o spolupráci uzatvorenej pred desiatimi rokmi a smerujúcej ku konkrétnemu právnomu rámcu, ktorý sa nemôže zrušiť. Je výsledkom dlhého procesu politického lobovania organizáciami členskej základne, ktoré dokázali preukázať svoje dlhé skúsenosti z rozvoja komunity v rámci najchudobnejších štvrtí, konkrétne pracovníkov žijúcich v životných podmienkach chudobných.



I keď musia byť všetky strany pripravené na dialóg pomocou špecifického školenia, prioritu musia dostať najchudobnejší ľudia. Títo by mali dostať materiálnu aj psychologickú podporu s vedomím, že ich účasť na tomto procese podmieňujú každodenné problémy, ktorým sústavne čelia. V prvej fáze musia dostať možnosť vymeniť si skúsenosti s rovesníkmi a naučiť sa ich začleniť do rámca širšej analýzy sociálneho a politického kontextu. Musia byť braní vážne od začiatku až do konca procesu, a dostať pomoc pri príprave záverov a informovaní o výsledkoch. Ak majú ľudia zlé skúsenosti z toho, že boli ignorovaní, je vyššia pravdepodobnosť, že odmietnu celý politický proces a skĺznu do extrémizmu alebo nebezpečného správania. Je dôležité pestovať ovzdušie dôvery medzi chudobnými a vládami, ktoré musia byť jednotné vo svojom vlastnom správaní. Konzultácie musia byť akousi spoločnou niťou. Financovanie organizácií je dôležitou otázkou, keďže ich práca predstavuje značné ľudské investície. (Service de lutte contre la pauvreté, 2003; Nicaise & De Boe, 2007/ Služba boja proti chudobe, 2003).

Komplexnosť

Integrovanie rôznych kritérií do komplexného prístupu prispeje k väčšej inovácii, účinnosti, užitočnosti a dôveryhodnosti hodnotení vplyvu. Očakávané zisky efektívnosti sa odvodzujú zo skutočnosti, že 'inflácii' rozdrobených, čiastkových hodnotiacich postupov sa má predchádzať. Politické prínosy súvisia s kombináciou do jediného procesu hodnotenia (hospodárskych, sociálnych, environmentálnych ...) hľadísk súvisiacich s daným politickým problémom. Týmto spôsobom sú zainteresovaní vedení k tomu, aby uvažovali o potenciálnych dilemách rôznych cieľov, čo prináša vyváženejšie politické rozhodnutia.

Okrem toho by hodnotenie vplyvov malo byť kontinuálnym procesom, ktorý tvoria hodnotenia *ex-ante*, priebežné hodnotenia aj hodnotenia *ex-post*.

Úloha Európskej komisie

Stretnutie identifikovalo niekoľko spôsobov, ktorými môže Európska komisia (Generálny direktorát pre Zamestnanosť, ako aj iné jej direktoráty) pomôcť podporovať hodnotenie sociálnych vplyvov:

- ďalším zvyšovaním informovanosti o potenciálnych prínosoch predbežného hodnotenia sociálnych vplyvov (*ex-ante*);
- všeobecným rozširovaním výsledkov svojich štúdií hodnotenia vplyvov, ako aj ich metodických nástrojov (hoci väčšinu z nich je už možné nájsť na stránke EK⁹, napríklad Odporúčanie Komisie z októbra 2008 o aktívnej inklúzii, Oznámenie Komisie z júla 2008 o obnovení sociálnej agende a hodnotení vplyvov súvisiacich s iniciatívou Európskeho boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu v roku 2010, ktoré je možné nájsť na stránke DG Employment [http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/dec/antipoverty_2_en.pdf]);
- ďalším interným uplatňovaním hodnotenia sociálnych vplyvov vo všetkých hlavných oblastiach politiky EÚ, počnúc hospodárskymi politikami (napr. stratégiami na riešenie finančnej krízy);
- pokračujúcim výskumom v oblasti „Hodnotenia sociálnych vplyvov ako nástroja na širšie zavádzanie záujmov (mainstreaming) sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie vo verejnej politike v členských štátoch EÚ“: Vyjadrujeme nádej, že rozširovanie tejto správy očakávané do polovice roku 2010 poskytne poučenia na základe praktických skúseností členských štátov a prispeje k ďalšiemu zlepšovaniu každodennej praxe;
- odporúčaním hodnotenia sociálnych vplyvov pre niektoré z kontroverznejších opatrení navrhovaných členskými štátmi vo svojich Národných programoch reforiem alebo hlavne v ich Národných správach o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie;

9 Pozri: http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm



- propagáciou rozvoja modelov mikrosimulácie, štatistických nástrojov a participačného výskumu o sociálnom vylúčení v Rámcových programoch Generálneho direktorátu pre Výskum, a v neposlednom rade;
- dohľadom nad kvalitou zapojenia zainteresovaných do politík sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie.



Literatúra

Coudouel A., Dani A. A., Paternostro S., *Poverty and social impact analysis of reforms. Lessons and examples from implementation*, Washington: World Bank, 2006. (Chudoba a analýza sociálnych vplyvov reforiem. Poučenie a príklady z realizácie)

De Blander R., Nicaise I., *Shooting at moving targets: short- versus long-term effects of anti-poverty policies*, Durban (S-Africa): World Conference of the International Sociological Association, 22-29/7/2006 (Strelba na pohybujúce sa terče: krátkodobé verzus dlhodobé účinky politik proti chudobe)

Council of the European Union, *Joint Report on Social Inclusion 2004*, Brussels, March 2004. (Spoločná správa o sociálnej inklúzii, 2004)

Council of the European Union, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, Brussels, March 2008. (Spoločná správa o sociálnej inklúzii, 2008)

European Commission, *Impact assessment guidelines*, Brussels: EC, 2005 (SEC(2005) 791). (Usmernenia pre hodnotenie vplyvov)

Nicaise I., De Boe F., *Combating poverty as a human rights issue in Belgium*. Contribution to the Expert Seminar 'Extreme Poverty and Human Rights', United Nations, Ženeva, 23.-24. február 2007. (Boj proti chudobe ako otázke ľudských práv v Belgicku. Príspevok na seminári expertov „Extrémna chudoba a ľudské práva“)

Office for Social Inclusion, *Review of poverty proofing*, Dublin: OSI, 2006. (Úrad pre sociálnu inklúziu, Prehľad testovania chudoby)

Service de Lutte contre la Pauvreté, Chapitre 'La participation à la lutte contre la pauvreté', in : *Dix ans Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : vers l'égalité*, Brussels, 2003, s.180-187 (Služby boja proti chudobe, kapitola „Účasť v boji proti chudobe“ in: Desiat rokov Centra pre rovnosť príležitostí a boj proti rasizmu)





Hodnotenie sociálnych vplyvov

Hostiteľská krajina: **Slovensko**

Spoluúčastnícke krajiny: **Belgicko, Bulharsko, Nemecko, Írsko, Nórsko, Rumunsko, Rakúsko**

Osobitou črtou cieľov politiky EÚ je skutočnosť, že kladú rovnaký dôraz na dosahovanie sociálnych cieľov ako na dosahovanie hospodárskych alebo politických cieľov. Kým sociálne politiky majú významnú úlohu vo všetkých členských štátoch pri dosahovaní takýchto cieľov – napríklad zaručovania rovnosti príležitostí pre všetky časti obyvateľstva – aj politiky v iných oblastiach môžu v tomto ohľade napomáhať. Prinajmenšom je dôležité zabezpečiť, aby takéto politiky nemali nežiaduce účinky na dosahovanie sociálnych cieľov, už aj z toho dôvodu, aby sa zabránilo nutnosti realizovať sociálne opatrenia na nápravu alebo vyváženie týchto účinkov a, s nimi spojenou nevyhnutnosťou znášať náklady v kontexte, kde rozpočtové obmedzenia majú tendenciu obmedzovať sociálne výdavky.

Z tohto dôvodu členské štáty EÚ, vedené dôležitosťou maximalizovať celkovú efektívnosť nákladov politik a spoločným tlakom vyplávajúcim z Otvorenej metódy koordinácie, venujú stále väčšiu pozornosť predbežnému hodnoteniu sociálnych účinkov politik, ktoré zamýšľajú zavádzať. Preto existuje v členských štátoch spoločný záujem o metódy výkonu takýchto hodnotení.

Slovensko v súčasnosti vypracováva jednotnú metodiku posudzovania. Rozhodnutie o najvhodnejšej metóde posudzovania síce prináleží každému ministerstvu, musí však obsahovať identifikáciu a kvantifikáciu dopadu na hospodárenie domácnosti (na ich príjmy a výdavky) a vplyv na sociálnu inklúziu a sociálnu nerovnosť (medzi mužmi a ženami, sociálnymi skupinami, regiónmi atď.). Spoločná preverka preto poskytne možnosť na výmenu skúseností metód hodnotenia sociálnych vplyvov medzi členskými štátmi.